Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6539

12. 12. 96

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Rudolf Scharping, Rudolf Dreßler, Ottmar Schreiner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/4888 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen

b) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 13/5419 –

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen

c) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/4678 Nr. 3.1 –

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen
Ratsdok.-Nr. 6375/96

A. Problem

Seit 1991 haben die EU-Gremien den Entwurf einer sog. Entsenderichtlinie beraten. Nachdem die italienische Präsidentschaft Anfang des Jahres ein Memorandum mit dem Ziel einer Kompromißfindung vorgelegt hatte, konnte auf der Ratstagung der Arbeits- und Sozialminister der Europäischen Union am 29. März 1996 eine politische Einigung über eine Entsenderichtlinie erzielt

werden. Der Rat der Arbeits- und Sozialminister hat am 3. Juni 1996 einen gemeinsamen Standpunkt beschlossen, am 24. September 1996 wurde die Richtlinie endgültig verabschiedet.

Wegen der langen Dauer dieser Verhandlungen und der sich verschärfenden Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt, insbesondere in der Bauindustrie, leitete die Bundesrepublik Deutschland bereits Anfang 1995 das nationale Gesetzgebungsverfahren ein. Das Ziel des vom Deutschen Bundestag beschlossenen Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vom 26. Februar 1996, durch allgemeinverbindliche tarifvertragliche Vereinbarungen zur Sicherung einer Mindestentlohnung für nach Deutschland entsandte ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gelangen, konnte zunächst nicht erreicht werden, weil die notwendige Allgemeinverbindlicherklärung am Widerstand der Arbeitgeberseite im Tarifausschuß scheiterte. Diesem Umstand wollten der Bundesrat und die einbringende Fraktion Rechnung tragen. Inzwischen ist es allerdings in einem zweiten Anlauf zur Allgemeinverbindlicherklärung der zwischen den Tarifparteien der Bauindustrie vereinbarten Mindestlöhne gekommen.

B. Lösung

Ablehnung der beiden Gesetzentwürfe und Kenntnisnahme der Unterrichtung durch die Bundesregierung.

Mehrheitsbeschluß im Ausschuß

C. Alternativen

Annahme der Gesetzentwürfe, die auch Regelungen für den Fall enthalten, daß die Allgemeinverbindlicherklärung, die Ende August 1997 ausläuft, ohne Nachfolgeregelung bleibt.

D. Kosten

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

   Bei Annahme des Gesetzes wären Mehreinnahmen an Lohn- und Einkommensteuer möglich gewesen.

2. Vollzugsaufwand wäre nicht entstanden.

3. Durch die Annahme des Gesetzes wären in Zukunft möglicherweise Mehreinnahmen an Sozialversicherungsbeiträgen und Einsparungen bei den Leistungen an Arbeitslose entstanden.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Gesetzentwürfe des Bundesrates auf Drucksache 13/5419 und von Abgeordneten und der Fraktion der SPD auf Drucksache 13/4888 abzulehnen und

2. die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 13/4678 Nr. 3.1 zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 12. Dezember 1996

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Ulrike Mascher	**Annelie Buntenbach**
Vorsitzende	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Annelie Buntenbach

I.

Der Gesetzentwurf der Abgeordneten Rudolf Scharping, Rudolf Dreßler, Ottmar Schreiner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Drucksache 13/4888), wurde dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in der 116. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. Juni 1996 zur Federführung und dem Rechtsausschuß sowie den Ausschüssen für Wirtschaft, für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Der vom Bundesrat eingebrachte Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Drucksache 13/5419) wurde dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung vom Deutschen Bundestag in dessen 128. Sitzung am 10. Oktober 1996 zur federführenden Beratung und dem Rechtsausschuß, den Ausschüssen für Wirtschaft, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Das EU-Dokument 6375/96 wurde gemäß § 93 Abs. 2 GO-BT dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung mit Drucksache 13/4678 Nr. 3.1 zur federführenden Beratung und dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Der mitberatende Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat in seiner Sitzung am 22. Mai 1996 folgenden Antrag der Fraktion der SPD abgelehnt:

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Bundesregierung aufzufordern, in der Sitzung des Sozialministerrats am 3./4. Juni 1996 dafür Sorge zu tragen, daß der Richtlinienentwurf auf Ratsdok.-Nr. 6375/96 vom 3. April 1996 in Artikel 3 Abs. 1 und 8 teilweise wie folgt neu gefaßt wird:

   „Artikel 3
   Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

   (1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Recht die in Artikel 1 Abs. 1 genannten Unternehmen den in ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmern bezüglich der nachstehenden Aspekte die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantieren, die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wird,

   - durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder
   - durch für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche im Sinne des Absatzes 8, sofern sie die im Anhang genannten Tätigkeiten betreffen,
   - oder durch ortsübliche Arbeits- und Tarifbedingungen

   festgelegt sind: ... (Der folgende Text bleibt unverändert).

   (8) Unter für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen oder Schiedssprüchen sind Tarifverträge oder Schiedssprüche zu verstehen, die von allen in den jeweiligen geographischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden Unternehmen einzuhalten sind.

   Gibt es kein System zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder Schiedssprüchen im Sinne von Unterabsatz 1 oder kommt eine Allgemeinverbindlicherklärung nicht zustande, so können die Mitgliedstaaten auch beschließen, folgendes zugrunde zu legen:

   - die Tarifverträge oder Schiedssprüche, die für alle in den jeweiligen geographischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden Unternehmen allgemein wirksam sind und/oder
   - die Tarifverträge, die von den auf nationaler Ebene repräsentativsten Tarifvertragsparteien geschlossen werden und innerhalb des nationalen Hoheitsgebiets zur Anwendung kommen,
   - die gesetzlichen und ortsüblichen Arbeits- und Tarifbedingungen,

   sofern deren Anwendung ... (Der folgende Text bleibt unverändert)“;

2. die Bundesregierung aufzufordern, dafür Sorge zu tragen, daß in die Erklärungen für das Ratsprotokoll zu Punkt 5 zu Artikel 3 folgender dritter Unterpunkt angefügt wird:

   „Artikel 3 Abs. 1 und 8 verpflichten die Mitgliedstaaten, die ein System der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen haben, nicht, nur das System der AVE anwenden zu müssen, sondern läßt auch zu, daß gesetzliche und ortsübliche Arbeits- und Tarifbedingungen zur Anwendung kommen."

Zu den beiden Gesetzentwürfen hat der Ausschuß in seiner Sitzung am 6. November 1996 den Verzicht auf Mitberatung erklärt.

Der Rechtsausschuß hat in seiner Sitzung am 4. Dezember 1996 mehrheitlich mit den Stimmen der Frak-

tion der CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion der F.D.P. sowie der Gruppe der PDS die Ablehnung der Gesetzentwürfe beschlossen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat in seiner Sitzung am 16. Oktober 1996 mehrheitlich mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS beschlossen, die Gesetzentwürfe abzulehnen.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat in seiner Sitzung am 6. November 1996 mehrheitlich mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/5419 zu empfehlen.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat in seiner Sitzung am 4. Dezember 1996 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Gruppe der PDS beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage auf Drucksache 13/4888 zu empfehlen.

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat in seiner Sitzung am 6. November 1996 beschlossen, von einer Stellungnahme abzusehen.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hatte zunächst die EU-Vorlage in seiner 55. Sitzung am 22. Mai 1996 beraten und hierzu mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/ CSU und F.D.P. auf Antrag der Fraktion der SPD einen Beschluß gefaßt, der dem im Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union abgelehnten Antrag der Fraktion der SPD entsprach. Aufgrund der Tatsache, daß mit Drucksache 13/4678 erst am Tage danach die formale Überweisung an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und die mitberatenden Ausschüsse vorgenommen wurde, mußte die Beschlußempfehlung erneut im federführenden Ausschuß beraten werden. Vor der Sitzung des Sozialministerrates der Europäischen Union am 3. und 4. Juni 1996 kam es zu keiner erneuten Beratung.

Der Ausschuß hat die beiden Gesetzentwürfe gemeinsam mit der Unterrichtung durch die Bundesregierung in seiner 84. Sitzung am 4. Dezember 1996 beraten und abgeschlossen. In der Schlußabstimmung wurden beide Gesetzentwürfe mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS abgelehnt. Außerdem nahm der Ausschuß die inzwischen überholte Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Kenntnis.

II.

Die EU-Vorlage beinhaltet den Entwurf eines geänderten Vorschlages für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsprechend der politischen Einigung durch den Rat der Arbeits- und Sozialminister vom 29. März 1996. Außerdem beinhaltet das Dokument Entwürfe der Erklärungen für das Ratsprotokoll.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht vor, daß für den Fall des Scheiterns der Allgemeinverbindlicherklärung eines im übrigen die Voraussetzungen des Gesetzes erfüllenden Tarifvertrages das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ermächtigt werden soll, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den in diesem Tarifvertrag vereinbarten Mindestlohn als einheitliches Mindestentgelt festzulegen. Den gleichen Lösungsweg beschreitet der Gesetzentwurf von Abgeordneten und der Fraktion der SPD.

III.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU begrüßten, daß es endlich entsprechend dem von ihnen angenommenen Gesetz vom 26. Februar 1996 zu einer Allgemeinverbindlicherklärung der Mindestentlohnung für nach Deutschland entsandte ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gekommen sei. Dies sei zwar erst am 12. November 1996 geschehen; die Mühe habe sich aber gelohnt.

Damit sei sowohl den Interessen der Bauindustrie Rechnung getragen als auch eine Diskussion über ein notwendiges Eingreifen des Staates verhindert worden. Es sei mit dieser Tarifautonomie nicht zu vereinbaren, für den Fall, daß die Tarifparteien nicht weiterkämen, mit dem Staat zu drohen. Dies werde im Ergebnis nur dazu führen, daß die Verantwortung für eine Regelung des Sachverhaltes auf den Staat übergewälzt werde.

Die in dem Antrag der Fraktion der SPD enthaltenen Ergänzungen zu Artikel 3 des Richtlinientextes und zu Punkt 5 der Erklärungen für das Ratsprotokoll stießen auf rechtliche Bedenken. Damit solle eine ausschließlich für im Ausland ansässige Arbeitgeber verpflichtende Regelung geschaffen werden, die für vergleichbare im Bundesgebiet ansässige Arbeitgeber in dieser Weise nicht bestehe. Dies widerspreche geltendem Recht der Europäischen Union.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD sahen durch die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine erhöhte Aktualität sowohl des Gesetzesentwurfs des Bundesrates als auch ihres eigenen Gesetzentwurfs. Nach dieser Rechtsprechung müßten innerhalb Europas verpflichtend soziale Rahmenbedingungen erfüllt werden. Die neue Richtlinie habe eindeutig festgestellt, daß die Arbeitsbedingungen des Beschäftigungsortes gelten müßten. Die Lösung, die die beiden Gesetzentwürfe vorschlügen, greife keineswegs in die Tarifautonomie ein. Das Gegenteil sei wahr. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sei keine tariffähige Partei. Sie habe die zwischen den Tarifparteien des

Baugewerbes abgeschlossenen Tarifverträge durch ihre Ablehnung der Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifausschuß beseitigt und damit erheblich in die Tarifautonomie eingegriffen. Damit sei zugleich der Deutsche Bundestag in die „Falle" hineingelaufen, die durch das Entsendegesetz geöffnet worden sei. Im Vermittlungsausschuß habe man der Zusicherung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung geglaubt, daß die Arbeitgeber im Tarifausschuß einer Allgemeinverbindlicherklärung zustimmen würden. Dies sei jetzt erst nach erneuten Verhandlungen der Tarifparteien möglich geworden. Jedoch gelte die Regelung nur bis zum 31. August 1997. Die Folge werde ein erhöhtes Auftreten von Subunternehmern und Dumpinglöhnen sein. Es wäre schon richtiger gewesen, im Frühjahr angesichts der ablehnenden Haltung der deutschen Arbeitgeber in der Frage der Allgemeinverbindlicherklärung die damals in dem Antrag der Fraktion der SPD vorgeschlagene Erweiterung des Richtlinienentwurfs um ortsübliche Arbeits- und Tarifbedingungen zu erweitern.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellten fest, daß der lange Schwebezustand die Tarifautonomie beschädigt habe. Festzuhalten sei, daß die vereinbarten Tarife nicht gegolten hätten. Das Risiko sei ausgesprochen hoch, daß nach dem 31. August 1997 genau dieser Zustand wieder eintreten würde, wenn nicht im Entsendegesetz ein Konfliktregelungsmechanismus nachträglich eingebaut werde.

Auch die Mitglieder der Gruppe der PDS beklagten die über zehn Monate andauernden Querelen. Sie forderten die Koalition und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf, der Tarifautonomie zur Geltung zu verhelfen und für einen Konfliktlösungsmechanismus zu sorgen, der sicherstelle, daß ein von den Tarifparteien ausgehandelter Mindestlohn nicht von einem nicht tariffähigen Mitglied des Tarifausschusses blockiert werden könne.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. wiesen auf die schwerwiegenden europarechtlichen Bedenken im Hinblick auf den Gesetzentwurf hin. Im übrigen sei es nicht verantwortbar und mit dem grundgesetzlich verankerten Gedanken der Tarifautonomie nicht vereinbar, die Tarifvertragsparteien aus dem Entscheidungsprozeß über eine Allgemeinverbindlicherklärung letztlich auszuschließen und diese Aufgabe der Bundesregierung zu überlassen.

Bonn, den 12. Dezember 1996

Annelie Buntenbach

Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333